

Uchwała Nr SO-16/0954/258/2023

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 28 kwietnia 2023 roku

w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Śrem za 2022 rok
wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 6/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 lutego 2023 r. (ze zm.), w osobach:

Przewodnicząca: Małgorzata Bekąła
Członkowie: Katarzyna Kosmowska
Edyta Zastrow

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Śremu sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami

opinię pozytywną.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania, stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii, było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Śrem za 2022 rok oraz informacja o stanie mienia Gminy, przedłożone tutaj Izbie w dniu 31 marca 2023 r.

Skład Orzekający przed wydaniem opinii zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2022 rok (po zmianach), uchwałą w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem na lata 2022-2033 (po zmianach) oraz sprawozdaniami budżetowymi Jednostki za rok 2022.

- I. Przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu zawiera część opisową stanowiącą objaśnienia do sprawozdania oraz część tabelaryczną.
 1. W części opisowej sprawozdania Burmistrz przedstawił realizację dochodów i wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej. Wskazał stan zaległości w podatkach i opłatach oraz niepodatkowych dochodach budżetu Gminy. Podał dane o skutkach obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty i odroczenia terminów płatności podatków. Poinformował o zobowiązaniach niewymagalnych. Omówił przychody i rozchody budżetu, a także stan zadłużenia Gminy na dzień 31 grudnia 2022 r. Ponadto przedstawił zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, dokonane w trakcie roku budżetowego oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.
 2. W części tabelarycznej sprawozdania przedstawiono:
 - dochody i wydatki, w szczególności zgodnej z uchwałą budżetową (tj. w podziale na działy,

rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej), w układzie: plan, wykonanie i procent wykonania;

- plan i wykonanie wydatków majątkowych;
 - realizację dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
 - wykonanie dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także zadań realizowanych przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej;
 - realizację dochodów i wydatków związanych z wykonywaniem zadań wynikających z zawartych porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.
3. W ocenie Składu Orzekającego przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2022 rok spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz art. 269 ustawy o finansach publicznych.

II. Analiza porównawcza danych prezentowanych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2022 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie, za wyjątkiem rozbieżności wykazanej w pkt IV. uzasadnienia.

III.

1. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet Gminy Śrem za rok 2022 został wykonany z deficytem w wysokości 16.414.055,31 zł (przy planowanym deficycie budżetu w kwocie 27.823.554,21 zł), bowiem:
- a) dochody zrealizowano w wysokości 240.032.480,86 zł, co stanowi 99,26% planu, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 232.221.236,08 zł, co stanowi 99,52% planu,
 - dochody majątkowe w kwocie 7.811.244,78 zł, co stanowi 92,24% planu;
 - b) wydatki zrealizowano w wysokości 256.446.536,17 zł, co stanowi 95,11% planu, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 218.711.447,72 zł, co stanowi 95,35% planu,
 - wydatki majątkowe w kwocie 37.735.088,45 zł, co stanowi 93,72% planu.

Z powyższego wynika, że wykonane wydatki bieżące są niższe od wykonanych dochodów bieżących, co spełnia wymogi art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

2. W okresie sprawozdawczym nie zrealizowano przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych zaplanowanych w wysokości 10.000.000,00 zł.

Gmina dysponowała natomiast:

- niewykorzystanymi środkami pieniężnymi, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 1.830.601,84 zł,
- wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 22.559.552,37 zł,

które w całości zostały zaangażowane w finansowanie budżetu roku 2022.

Rozchody budżetu zrealizowano w łącznej wysokości 6.566.600,00 zł (100,00% planu), z tytułu spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych.

Powyższe dane potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2022.

3. Z przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2022 roku wynika, że zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych

obligacji komunalnych na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło 50.299.900,00 zł, co stanowi 20,96% wykonanych dochodów. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

4. Według sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2022 należności na koniec 2022 roku wynosiły 12.405.404,12 zł, w tym zaległości – 10.754.298,91 zł. Wielkość zaległości na koniec roku 2022 w porównaniu z rokiem 2021 uległa zmniejszeniu o kwotę 171.576,32 zł.
5. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2022 wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązania niewymagalne stanowiły kwotę 7.514.644,27 zł.

W wyniku analizy sprawozdania Rb-28S Skład Orzekający stwierdził, że (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej suma wydatków wykonanych i zobowiązań przekracza plan ustalony w budżecie:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Zobowiązania	wykonanie + zobowiązania (5+6)	przekroczenie (7-4)
1	2	3	4	5	6	7	8
600	60004	4300	3 523 370,00	3 475 014,90	294 435,84	3 769 450,74	246 080,74
700	70005	4260	68 000,00	57 743,06	15 028,89	72 771,95	4 771,95
700	70007	4260	110 300,00	102 649,18	10 119,38	112 768,56	2 468,56
700	70007	4300	3 767 732,00	3 701 402,94	96 950,68	3 798 353,62	30 621,62
700	70007	4610	80 000,00	78 069,44	5 880,22	83 949,66	3 949,66
710	71035	4300	616 296,00	603 743,15	51 104,13	654 847,28	38 551,28
750	75011	4260	50 326,36	50 326,36	9 885,59	60 211,95	9 885,59
750	75011	4300	29 006,05	29 006,05	309,87	29 315,92	309,87
750	75022	3030	370 000,00	366 243,23	30 405,78	396 649,01	26 649,01
750	75023	4260	203 860,00	203 821,53	39 286,44	243 107,97	39 247,97
801	80104	4300	185 800,00	185 738,65	2 309,00	188 047,65	2 247,65
801	80113	4300	1 684 850,00	1 684 749,73	116 134,86	1 800 884,59	116 034,59
852	85203	4260	49 027,00	49 026,26	6 359,25	55 385,51	6 358,51
852	85203	4300	47 500,00	47 466,53	151,59	47 618,12	118,12
852	85219	4260	38 000,00	37 209,84	5 842,41	43 052,25	5 052,25
852	85219	4300	308 072,00	308 050,55	6 761,70	314 812,25	6 740,25
900	90003	4300	1 232 207,26	1 205 587,15	117 872,45	1 323 459,60	91 252,34
900	90004	4300	1 487 312,00	1 483 889,15	102 073,80	1 585 962,95	98 650,95
900	90015	4260	2 587 000,00	2 586 793,08	279 291,99	2 866 085,07	279 085,07
900	90015	4300	1 001 000,00	945 883,50	73 698,89	1 019 582,39	18 582,39
921	92109	4260	200 850,00	186 996,43	29 261,99	216 258,42	15 408,42
925	92504	4300	201 479,00	201 478,09	17 100,00	218 578,09	17 099,09
Kwota przekroczenia							1 059 165,88

W sprawozdaniu (str. 21) Burmistrz zamieścił następującą informację: „W wyjaśnieniach do sprawozdania Rb-28S podano przyczyny przekroczenia planu wydatków, uwzględniając wydatki wykonane i zobowiązania. Z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, przyczyną takiego stanu jest przypadający na styczeń 2023 roku termin zapłaty z tytułu wymienionych w wyjaśnieniach dostaw towarów i usług czy też wypłat diet dla radnych. Zobowiązania te zostały uwzględnione w planie wydatków 2023 roku i dotyczą umów, których realizacja jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania gminy.”

Rada Miejska w Śremie w uchwale Nr 348/XXXII/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie

uchwały budżetowej gminy Śrem na 2022 rok ustaliła sumę 10.000.000,00 zł, do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania (§ 18).

Natomiast w uchwale Nr 347/XXXII/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem na lata 2022-2033 Rada Miejska w Śremie upoważniła Burmistrza (§ 3) do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją przedsięwzięć,
 - 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy,
- a także do przekazywania uprawnień do zaciągania tych zobowiązań kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy.

6. Skład Orzekający wskazuje, że w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z wypłatą odsetek, kar i odszkodowań:

Dział	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Plan	Wykonanie
700	70005	4600	Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	8 000,00	7 267,44
750	75095	4580	Pozostałe odsetki	2 300,00	286,64

W zakresie ww. wydatków Burmistrz w sprawozdaniu wskazał, iż:

- w dz. 700 poniesione wydatki w łącznej kwocie 7.267,44 zł „dotyczą dopłat do odszkodowania - lokale z prawem do lokalu socjalnego w budynku przy ul. Powstańców Wlkp.” (str. 17);
- „Odsetki zapłacone w wysokości łącznie 286,64 zł (rozdz. 75095) dotyczyły płatności po terminie za faktury – media oraz zapłaty podatku VAT- korekta deklaracji” (str. 18).

7. Wykonanie dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków związanych z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii obrazuje poniższa tabela:

Dochody [zł]			Wydatki [zł]		
Rozdział (§)	Plan	Wykonanie	Rozdział	Plan	Wykonanie
75618 (§ 0270)	415 090,90	415 090,90	85153	32 500,00	31 998,76
75618 (§ 0480)	1 062 057,34	1 078 523,62	85154	1 572 094,42	1 572 035,71
Razem	1 477 148,24	1 493 614,52	Razem	1 604 594,42	1 604 034,47

Ponadto w przychodach budżetu w § 905 /Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach/ zaplanowane zostały niewykorzystane w latach wcześniejszych dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 127.446,18 zł.

Tym samym niewykorzystana w roku 2022 kwota dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynosi 17.026,23 zł.

Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 poz. 165,

z późn. zm.) „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ będą wykorzystywane na realizację:

- 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2,
- 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2

- i nie mogą być przeznaczone na inne cele.”.

Natomiast w myśl art. 9³ ust. 4 ww. ustawy środki pochodzące z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (określone w art. 9² ust. 11 i 21 ustawy) gmina zobowiązana jest przeznaczyć „na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”.

Ponadto ww. środki mogą być przeznaczone na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie ich państwa, co wynika z przepisów art. 31a i art. 31b ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.).

Zatem środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie zostały wykorzystane w latach poprzednich należy zaplanować w przychodach budżetu bieżącego roku (w § 905) oraz przeznaczyć na cele określone w cytowanych wyżej przepisach.

8. Dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wykonane zostały w wysokościach odpowiednio: dochody w rozdz. 90002 – 13.378.346,53 zł (w tym § 0490 – 13.324.380,96 zł) i wydatki w rozdz. 90002 – 11.862.639,74 zł (w tym § 4300 – 10.862.629,45 zł). Ponadto w przychodach budżetu w § 905 /Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach/ zaplanowane zostały środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w latach poprzednich w kwocie 1.660.120,73 zł.

Zatem w 2022 roku pozostała niewykorzystana kwota dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 3.175.827,52 zł.

Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519, z późn. zm.) „środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”.

Ponadto stosownie do przepisów art. 6r ust. 2c ww. ustawy „środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2b, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów”.

Zatem środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane

w latach poprzednich należy zaplanować w przychodach budżetu (w § 905) bieżącego roku oraz przeznaczyć na cele określone w art. 6r ust. 2 - 2c ww. ustawy.

W sprawozdaniu z wykonania budżetu ujęto informacje o wysokości zrealizowanych w 2022 roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wraz z objaśnieniami, czym wypełniono wymóg wynikający z art. 6r ust. 2e tej ustawy.

9. Analiza realizacji wydatków budżetowych w § 4440 /Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych/ wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostało zrealizowane w należytej wysokości:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	%
750	75023	4440	176 275,00	174 694,92	99,10%
754	75416	4440	24 400,00	24 390,23	99,95%
801	80150	4440	20 240,00	20 138,72	99,49%
801	80195	4440	200 713,00	200 691,93	99,98%

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 923, z późn. zm.) „*równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych zgodnie z art. 5, 13 i 14 na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku (...)*”. W myśl § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 43, poz. 349) podstawę naliczenia odpisu stanowi przeciętna planowana w danym roku kalendarzowym liczba zatrudnionych u pracodawcy, skorygowana w końcu roku do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych, obejmująca pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy (po przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy). Korekta powinna odbyć się zarówno w zakresie planu, jak i wykonania.

IV. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu Skład Orzekający stwierdził, że w sprawozdaniu wystąpiły nieliczne omyłki pisarskie, przykładowo:

1. W części tabelarycznej sprawozdania, w zestawieniu pn. „Wykonanie wydatków w zakresie zadań wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego” w dz. 900 rozdz. 90013 wykazano wydatki zaplanowane i wykonane w wysokości 534.084,87 zł w § 2830 /Dotacje celowa z budżetu na finansowane lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych/ (str. 82 sprawozdania), natomiast ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2022 oraz z zestawienia pn. „Wykonanie wydatków budżetowych”, zamieszczonego na str. 43-63 sprawozdania, wynika, że w ww. rozdziale klasyfikacji budżetowej nie planowano i nie wykonano wydatków w § 2830.

V. Przedłożona informacja o stanie mienia Gminy wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. zawiera dane, o których mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wykaz mienia obrazuje stan majątku, jaki Jednostka posiada, jego wartość i zmiany w stanie mienia od dnia złożenia poprzedniej

informacji oraz dochody uzyskane z tego tytułu w roku 2022. W dokumencie tym zawarto również informację o posiadanych przez Gminę udziałach w spółkach.

Skład Orzekający jednakże zauważa, że w informacji o stanie mienia nie wykazano dochodów z mienia, które wg sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2022, zostały wykonane w dz. 852 /Pomoc społeczna/ rozdz. 85203 /Ośrodki wsparcia/ § 0870 /Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych/ w kwocie 108,00 zł oraz w dz. 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/ rozdz. 90095 /Pozostała działalność/ § 0740 /Wpływy z dywidend/ w kwocie 2.500.000,00 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Małgorzata Bekała

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.